Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije: Grad Sarajevo_reforma nadležnosti i teritorijalne organizacije

Pejanović, Mirko

2022-11-28

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/07f0122d-6c91-49ca-a5aa-099af00c1f3e

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2022.204.08

GLAVNI GRADOVI U NACIONALNIM SISTEMIMA LOKALNE SAMOUPRAVE – KOMPARATIVNA ANALIZA SARAJEVA, BEOGRADA, ZAGREBA I LJUBLJANE

Elmir Sadiković[1]

Sažetak: U radu je izvedena komparativna analiza ustavne pozicije i organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima: Ljubljana, Zagreb, Beograd, Podgorica i Sarajevo. U komparativnoj analizi modela lokalne samouprave u glavnim gradovima su posebno uzeti u obzir aspekti ustavnog statusa glavnog grada kao jedinice lokalne samouprave; teritorijalna organizacija; obim samoupravnih nadležnosti u vršenju javnih poslova te institucionalna organizacija gradskih vlasti. Cilj rada je da se komparativnom analizom identificiraju nedostaci u ustavnoj poziciji i organizaciji lokalne samouprave u Gradu Sarajevu. Rezultati komparativne analize mogu biti od koristi u oblikovanju prijedloga institucionalnog modela reforme i organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu.

Ključne riječi: ustav, lokalna samouprava, grad, teritorijalna organizacija, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Uvod

Usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Vijeću Evrope 1985. godine ustanovljeni su zajednički evropski standardi u pogledu prava i dužnosti lokalnih vlasti u zemljama Evrope. Lokalna samouprava je potvrđena kao jedna od temeljnih institucija svakog liberalno-demokratskog političkog uređenja. Pravo građana da neposredno i/ili putem izabranih predstavnika sudjeluju u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama ustavom je zagarantovano pravo u svim evropskim zemljama. Pored značaja za ukupan demokratski razvoj svakog društva, jedinice lokalne samouprave su nakon procesa ustavne decentralizacije političke vlasti, koja je u većini zapadnoevropskih zemalja izvedena 80-ih godina XX stoljeća, ostvarile značajnu ulogu u ekonomskom i socijalnom razvoju i potvrđene su kao najvažnije vlasti sa

[1] Redovni profesor, Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka, elmir.sadikovic@fpn.unsa.ba

stanovišta zadovoljavanja svakodnevnih životnih interesa i potreba građana. Lokalna samouprava je subsistem političkog sistema. U tom smislu se i sistemi lokalne samouprave u evropskim zemljama bitno razlikuju. Predodređeni su oblikom državnog uređenja, specifičnim društveno-historijskom okolnostima razvoja političkih sistema, demokratskom tradicijom, političkom kulturom i dostignutim stepenom ekonomskog razvoja, kao i razvoja civilnog društva (Pejanović i Sadiković, 2010).

Jedinice lokalne samouprave zauzimaju sve značajniju ulogu u političkom sistemu Evropske unije, realizaciji njene politike i strategija razvoja. Lokalne vlasti su prva stepenica društvene integracije i imaju ključnu ulogu u legitimaciji samog procesa evropskih integracija. Ta legitimacija se zasniva na pozitivnoj orijentaciji lokalnih vlasti prema Evropskoj uniji, ali prije svega na neposrednoj koristi koju lokalne vlasti ostvaruju kroz proces evropskih integracija korištenjem fondova Evropske unije. Interes lokalnih vlasti od procesa evropskih integracija i Evropske unije se u širem kontekstu posebno ogleda u stabilizaciji mira i sigurnosti, kao temeljnih pretpostavki održivog lokalnog razvoja (Sadiković, 2014: 160-167).

Brojni evropski autori su posvetili veliku pažnju komparativnim analizama različitih sistema lokalne samouprave, njene ustavne pozicije i usaglašenosti sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, izostale su posebne interdisciplinarne analize organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima evropskih zemalja. Glavni gradovi imaju posebnu ulogu u nacionalnim sistemima lokalne samouprave svih evropskih država. Glavni gradovi se, pored simboličkog značaja za identitet svake države, razlikuju od ostalih jedinica lokalne samouprave u više aspekata. Glavni gradovi su u pravilu najveće jedinice lokalne samouprave u demografskom smislu. Glavni gradovi su administrativni i politički centri. Generatori su ekonomskog, kulturnog i socijalnog razvoja, ne samo šireg metropolitenskog područja nego i država u cjelini. Iz navedenih razloga je pitanje organizacije lokalne samouprave u glavnim gradovima posebno u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave.

Sadašnja ustavno-zakonska pozicija Grada Sarajeva nastala je kao rezultat nepovoljnih okolnosti agresije i rata u Bosni i Hercegovini (1992–1995). U procesu promjene ustavnog uređenja i političkog sistema Bosne i Hercegovine nije uvažena upravna i demokratska tradicija Grada Sarajeva. Lokalna samouprava u Gradu Sarajevu je u mnogim aspektima nedostatna u odnosu na načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ali i na ustavnu i zakonsku poziciju glavnih gradova drugih evropskih zemalja. Oblikovanje prihvatljivog,

održivog i funkcionalnog modela organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu zahtijeva interdisciplinaran naučni pristup. Komparativnom analizom organizacije glavnih gradova zemalja iz bližeg okruženja može se doći do relevantnih spoznaja koje mogu biti od koristi u oblikovanju prijedloga institucionalnog modela reforme i organizacije lokalne samouprave u Gradu Sarajevu. Pri tome za Grad Sarajevo posebno značajna mogu biti iskustva zemalja koje su prošle proces demokratske tranzicije, evropeizacije lokalne samouprave u procesu integracije u Evropsku uniju.

Grad Zagreb

Ustav Republike Hrvatske garantuje hrvatskim građanima pravo na lokalnu samoupravu. To pravo podrazumijeva samostalnost u obavljanju lokalnih poslova, vlastite prihode i slobodno raspolaganje prihodima, samostalno uređivanje unutrašnjeg ustrojstva, kao i neposredan izbor članova predstavničkih tijela građana.

Kao glavni grad Republike Hrvatske Grad Zagreb sa 790.017 stanovnika, prema popisu stanovništva iz 2011. godine, predstavlja posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu. Položaj, djelokrug javnih poslova i ustrojstvo Grada Zagreba određeni su posebnim Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/2001/125/08/119/14) i Statutom Grada Zagreba. Prema zakonu Grad Zagreb ima i položaj županije, te istovremeno predstavlja jedinicu lokalne samouprave i jedinicu područne (regionalne) samouprave. U okviru svog samoupravnog djelokruga Grad Zagreb na svom području obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije. Grad Zagreb u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana te poslove područnog (regionalnog) značaja, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, posebno one poslove koji se odnose na:

- gospodarski razvoj,
- komunalne djelatnosti,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- uređenje naselja i stanovanje,
- odgoj, osnovno obrazovanje i srednje školstvo,
- zdravstvo, socijalnu skrb, brigu o djeci,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,

– promet i prometnu infrastrukturu,
– zaštitu potrošača,
– zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
– protupožarnu i civilnu zaštitu,
– održavanje javnih cesta,
– izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, prostornog uređenja,
– druge poslove koji proizilaze iz njegovog ustavnog i zakonskog položaja (član 36. Statuta Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99).

Na taj način je ustanovljena supremacija grada u odnosu na županiju kao jedinicu regionalne samouprave. U rješavanju pitanja od zajedničkog interesa između Grada Zagreba i Zagrebačke županije[2] predstavnička tijela Grada i Županije osnivaju posebno tijelo – Zajedničko vijeće, koje čine gradonačelnik, župan i po dva predstavnika Gradske skupštine i Skupštine županije. Posebnim sporazumom se koordiniraju i rješavaju pitanja od zajedničkog interesa između Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

Institucije grada

Organi Grada Zagreba su Gradska skupština, gradonačelnik i Gradsko poglavarstvo. Najznačajniji organ gradske vlasti je Gradska skupština koja broji 51 gradskog zastupnika. Kao predstavničko tijelo građana Gradska skupština donosi akte u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Izvršna tijela Grada Zagreba su gradonačelnik Grada Zagreba i Gradsko poglavarstvo. Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad Zagreb i nositelj je izvršnih poslova. Gradonačelnik je odgovoran Vladi Republike Hrvatske za obavljanje državnih poslova povjerenih upravnim tijelima grada, a Vlada može gradonačelniku davati i naredbe (član 8. Zakona o Gradu Zagrebu). Gradonačelnik se bira neposredno od strane građana većinskim dvokružnim sistemom. Izmjenama Zakona o Gradu Zagrebu 2014. godine gradonačelnik imenuje koordinatora poslova državne uprave za područje Grada Zagreba, koji koordinira saradnju upravnih tijela Grada Zagreba u obavljanju povjerenih poslova državne uprave sa središnjim tijelima državne uprave. (član 4. Zakona o Gradu Zagrebu, NN 119/14).

[2] Zagrebačka županija obuhvata devet gradova i 25 općina.

Teritorijalna organizacija

U Gradu Zagrebu mogu se osnovati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji neposredno i svakodnevno utiču na njihov život i rad. Gradska četvrt osniva se za područje koje predstavlja gradsku, ekonomsku i društvenu cjelinu a koje je povezano zajedničkim interesima građana. U Gradu Zagrebu osnovano je 17 gradskih četvrti u kojima građani Grada Zagreba ostvaruju svoje pravo na mjesnu samoupravu. U njima građani, putem svojih izravno izabranih predstavnika u njihovim vijećima, sudjeluju u odlučivanju o poslovima koji utječu na njihov svakodnevni život i rad u užim lokalnim zajednicama. Vijeća gradskih četvrti aktivno doprinose zadovoljavanju komunalnih i drugih zajedničkih potreba građana širom područja Grada. Organi gradske četvrti su Vijeće gradske četvrti i predsjednik vijeća. Članove Vijeća gradske četvrti biraju građani s područja gradske četvrti na temelju općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem. Gradsko poglavarstvo i gradska upravna tijela dužna su prije donošenja svake odluke o pitanju od značaja za određenu gradsku četvrt zatražiti mišljenje Vijeća gradske četvrti. Pored toga Gradsko poglavarstvo i gradska upravna tijela dužna su informisati predsjednika i Vijeće gradske četvrti o pitanjima u vezi sa: planiranjem razvoja Grada; programima Gradske uprave; zaštitom okoliša; gradnjom objekata na području gradske četvrti i svim drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt. Sredstva za rad gradskih četvrti osiguravaju se u budžetu Grada Zagreba. Od 2009. godine tim aktivnostima svoj značajan doprinos daju i vijeća mjesnih odbora. Na području gradske četvrti osnivaju se mjesni odbori. U Gradu Zagrebu postoji 2016 mjesnih odbora. Radom mjesnih odbora rukovodi Vijeće i predsjednik Vijeća mjesnog odbora. Stručne i administrativne poslove za rad gradskih četvrti i mjesnih odbora obavlja gradsko upravno tijelo nadležno za mjesnu samoupravu.

Oblici neposredne demokratije

Oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba su:

– lokalni referendum,
– mjesni zborovi građana,
– predstavke, prijedlozi i pritužbe građana.

Gradska skupština može raspisati lokalni referendum o svakom pitanju iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koje je od posebnog i neposrednog interesa za razvoj Grada Zagreba ili za građane Grada Zagreba, a o kojem Gradska skupština ima pravo donositi odluke. Mjesni zborovi građana sazivaju se radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog značaja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog značaja. Građani mogu podnositi predstavke tijelima Grada Zagreba. Organi Grada Zagreba dužni su u roku od trideset dana od dana podnošenja predstavke odgovoriti građanima koji su predstavku podnijeli.

Građani imaju pravo predlagati Gradskoj skupštini donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja. O podnesenom prijedlogu Gradska skupština mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje deset posto građana sa pravom glasa na području Grada Zagreba. Građani imaju pravo gradskim upravnim tijelima i tijelima mjesne samouprave podnositi predstavke i pritužbe na njihov rad te na odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa.

Grad Ljubljana

Grad Ljubljana sa 276.091 stanovnika (13% ukupne populacije Slovenije) politički je, administrativni, ekonomski i kulturni centar Republike Slovenije. Grad Ljubljana ima iste nadležnosti kao i ostale gradske opštine, ali u vršenju samoupravnih nadležnosti ima obavezu primjenjivati zahtjeve definisane posebnim Zakonom o glavnom gradu. Ti zahtjevi se prvenstveno odnose na pitanja od državnog interesa, kao što je osiguranje uslova za funkcionisanje državnih tijela, uključujući ambasade i konzulate drugih država. Zakonom o glavnom gradu je usklađeno izvođenje poslova iz nadležnosti državnih organa i organa grada u sljedećim pitanjima:

– uređenje uslova za djelovanje državnih organa i organizacija,
– usklađivanje interesa državnih organa i grada u oblasti prostornog planiranja,
– predstavljanje glavnog grada u protokolarnim i promocijskim aktivnostima i pitanjima međudržavne i međunarodne saradnje i
– organizacija priredbi i proslava od državne važnosti.

Zakon o glavnom gradu primarno reguliše način saradnje državnih i gradskih vlasti u provođenju zajedničkih zadataka, posebnih poslova glavnog grada, prostornog planiranja i razvoja. Operacionalizacija navedenih zadataka

vrši se dogovorom i sporazumom predsjednika državne vlade i gradonačelnika. Zakon osigurava poseban sporazum između državnih i gradskih vlasti u definiranju dodatnih nadležnosti za grad, kao i osiguranje odgovarajućih sredstava za njihovu realizaciju. Tako je izmjenama Zakona 2009. godine određeno da 0,73% poreza na lični dohodak pripada Gradu Ljubljani (oko 16 miliona eura na godišnjem nivou), za finansiranje posebnih funkcija grada:

– normativno uređenje lokalnih poslova od javnog značaja (statut, budžet, propisi o oporezivanju…),
– upravljanje imovinom,
– stvaranje uslova za privredni razvoj,
– prostorno i urbanističko planiranje,
– upravljanje lokalnim javnim službama,
– razvoj odgojno-obrazovne djelatnosti,
– razvoj zdravstvene i socijalne zaštite,
– razvoj kulture, naučne i društvene djelatnosti,
– očuvanje okoliša,
– poduzimanje mjera za sigurnost od prirodnih i drugih nepogoda i
– javni red i sigurnost.

Institucije grada

Najvažniji organ odlučivanja o pitanjima iz samoupravne nadležnosti grada je neposredno izabrano Gradsko vijeće koje ima 45 članova. Gradonačelnik i njegovih pet zamjenika se biraju neposredno od strane građana i obavljaju izvršne poslove. Gradsku upravu čini 15 posebnih odjela gradske uprave u kojima je zaposleno oko 600 gradskih službenika.

Teritorijalna organizacija

Teritorijalna organizacija grada je zasnovana na konceptu da grad predstavlja jedinstvenu društvenu, urbanu i ekonomsku cjelinu. Na tom konceptu je izveden model teritorijalne organizacije grada, sa funkcionalnom i racionalnom strukturom unutrašnje organizacije i organizacije upravljanja komunalnim poslovima i socio-ekonomskim razvojem grada u svim oblastima značajnim za kvalitetan život građana. Grad Ljubljana u teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave ima 17 subgradskih teritorijalnih jedinica, gradskih četvrti (susjedstva). Gradske četvrti (susjedstva) su pravna lica koja predstavljaju neposredno izabrana Susjedska vijeća. Gradske četvrti (susjedstva) se osnivaju

ANU BiH AHУ БиХ

odlukom Gradskog vijeća uz obavezan referendum građana nastanjenih na području na kome se osniva subgradska teritorijalna jedinica. Gradske četvrti (susjedstva) obavljaju određene javne poslove, ali u okviru opće nadležnosti grada. Ti poslovi prvenstveno obuhvataju kulturu, sport, socijalne programe, zaštitu okoline i prostorno planiranje. U rješavanju zajedničkih pitanja ostvaruje se, prema potrebi, saradnja između gradskih četvrti (susjedstva), kao i saradnja sa gradskom upravom.

Grad Beograd

Specifičnost ustavnog koncepta lokalne samouprave u Srbiji ogleda se u tome što Ustav uređujesamoupravni status opštine kao jedinice lokalne samouprave, ali ne i poseban status gradova i Beograda kao glavnog grada. Ustavom su taksativno utvrđene nadležnosti opštine, organi opštine i nadzor nad radom organa opštine. To su istovremeno i nadležnosti gradova i Grada Beograda. Ustav, međutim, daje mogućnost da se gradovima i Gradu Beogradu zakonom mogu povjeriti i druge nadležnosti. Tako se, prema Ustavu, položaj Grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom Grada Beograda.

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Beograd ima 1.659.440 stalnih stanovnika. Grad Beograd je Ustavom definisan kao jedinica lokalne samouprave sa posebnim statusom, a njegov samoupravni položaj uređen je posebnim Zakonom o glavnom gradu (Sl. glasnik RS, 129/2007, 83/2014 i 101/2016). U cilju efikasnijeg vršenja određenih nadležnosti grad može statutom obrazovati gradske opštine na području grada koje imaju status pravnog lica i definisati njihove nadležnosti.

Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom povjerene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se povjeriti i druge nadležnosti. Također, Ustav predviđa da se statutom grada može predvidjeti da se na teritoriji grada obrazuju dvije ili više gradskih opština te da se statutom grada uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine. Tako se, iako Ustavom to nije izričito utvrđeno, posredno uvodi i četvrti oblik lokalne samouprave, oličen u gradskim opštinama. Međutim, kako Ustavom nisu utvrđene posebne nadležnosti gradova i Grada Beograda, moglo bi se zaključiti da je sistem lokalne samouprave u Srbiji monotipski, da se u njenoj osnovi nalaze opštine, te da se izraz lokalna samouprava sadržan u Ustavu uglavnom izjednačava sa izrazom opština. Zato se navedeni posebni oblici (grad i Grad Beograd) i ne moraju shvatiti kao posebni oblici lokalne samouprave,

već kao podvarijante osnovne jedinice lokalne samouprave koju čini opština. (Ustav R Srbije, Sl. glasnik, br. 98/2006, članovi 188–193).

U monotipskoj organizaciji lokalne samouprave gradovi u odnosu na opštine imaju nešto šire samoupravne nadležnosti. Opštine u sastavu gradova nemaju status jedinice lokalne samouprave. Njihovo osnivanje, teritorijalni obuhvat, samoupravni djelokrug, organizacija i druga pitanja se uređuju statutom grada. Grad Beograd ima 17 gradskih opština. Nadležnosti opština obuhvataju oblasti: lokalnog ekonomskog razvoja, urbanizma i izgradnje, komunalnih djelatnosti, zaštite životne sredine, zdravstvene, socijalne i dječije zaštite, trgovine, turizma, ugostiteljstva, osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, lokalnih cesta i lokalnog javnog prijevoza, komunalnih djelatnosti (osnivanje lokalnih komunalnih preduzeća, koncesije…). Gradovi imaju iste izvorne samouprave nadležnosti, s tim da imaju pravo da osnivaju komunalnu policiju. Grad Beograd, za razliku od drugih gradova, ima proširene nadležnosti u oblasti vodoprivrede, puteva i medija.

Pored zakonom definisanih nadležnosti opština i gradova, Grad Beograd na svom prostoru ima posebne nadležnosti iz oblasti vodoprivrede te uređuje i obavlja sve poslove koji se odnose na održavanje puteva, ulica i državnih puteva (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za upravljanje državnim putevima koji su u nadležnosti grada; obrazuje komunalnu policiju i osigurava zaštitu od požara.

Institucije grada

Gradska skupština je najviši organ grada i vrši osnovne funkcije gradske vlasti utvrđene ustavom i zakonom. Broji 110 članova, izabranih neposredno na izborima na period od četiri godine. Izvršni organi grada su gradonačelnik i Gradsko vijeće. Gradonačelnika bira Skupština grada iz reda odbornika na period od četiri godine. Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad, provodi odluke Skupštine i usmjerava rad Gradske uprave.

Gradsko vijeće koje broji 13 članova, a čine ga gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i članovi Gradskog vijeća koje bira Skupština grada iz reda odbornika, na prijedlog gradonačelnika. Izborom za gradskog vijećnika prestaje mandat odbornika, a gradski vijećnici su zaduženi za jednu ili više oblasti iz nadležnosti grada. Gradsko vijeće ima značajne ovlasti: predlaže statut i budžet i druge akte Skupštini grada, donosi odluku o privremenom finansiranju, nadzire rad gradske uprave, postavlja i razrješava načelnike u resorima gradske uprave i izvršava povjerene nadležnosti Republike. Osnovna

funkcija Gradskog vijeća je usklađivanje funkcija gradonačelnika i Skupštine grada.

Teritorijalna organizacija

Grad je administrativno podijeljen na 17 gradskih opština sa značajnom razlikom u teritorijalnom obuhvatu i broju stanovnika. Gradske opštine vrše određene samoupravne poslove koji su utvrđeni Statutom grada. Građani učestvuju u vršenju poslova gradske opštine preko izabranih odbornika u Skupštinu gradske opštine, putem građanske inicijative, zbora građana i referenduma, u skladu sa Ustavom, zakonom, Statutom grada i aktima gradske opštine.

Organi gradske opštine su: Skupština gradske opštine, predsjednik gradske opštine, Vijeće gradske opštine i Uprava gradske opštine. Skupština gradske opštine ima od 19 do 75 odbornika. Predsjednik gradske opštine predsjedava Skupštinom gradske opštine i predsjednik je Vijeća gradske opštine. Predsjednika gradske opštine bira Skupština gradske opštine iz reda odbornika. Vijeće gradske opštine čine predsjednik opštine, zamjenik predsjednika opštine i najviše jedanaest članova. Članove bira Skupština gradske opštine, na prijedlog predsjednika gradske opštine.

Nadležnosti gradskih opština su taksativno definisane Statutom Grada Beograda, a obuhvataju pitanja koja se odnose na organizaciju organa gradske opštine, osnivanje mjesne samouprave, održavanje lokalnih seoskih i nekategorisanih puteva, davanje mišljenja na urbanističke planove i regionalni prostorni plan Grada Beograda, osniva preduzeća za potrebe gradske opštine i druga pitanja od lokalnog značaja. Veće gradske opštine (Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin) pored navedenih poslova prema Statutu Grada imaju znatno šire samoupravne nadležnosti koje se odnose na donošenje urbanističkih planova i prostorno planiranje i druge nadležnosti.

Grad Sarajevo

Grad Sarajevo kao glavni grad SR Bosne i Hercegovine prema ustavu iz 1974. godine imao je status posebne društveno-političke zajednice. Od deset opština u sastavu Grada, šest je bilo gradskih (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća), a opštine Pale, Hadžići, Ilijaš i Trnovo su bile prigradske. Promjene u teritorijalnoj organizaciji i zakonskoj poziciji Grada Sarajeva su izvedene tokom 90-ih godina XX stoljeća. Sadašnja

ustavno-zakonska pozicija Grada Sarajeva je zapravo rezultat nepovoljnih društveno-historijskih okolnosti tokom 90-ih godina XX stoljeća.

Nakon što je na dijelu Bosne i Hercegovine u toku rata (mart 1994. godine) uspostavljena Federacija Bosne i Hercegovine, gradovi prema Ustavu Federacije BiH nisu bili predviđeni kao jedinice lokalne samouprave. Kao instrument provedbe Dejtonskog mirovnog sporazuma 1997. godine donesen je "Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine". Ovim sporazumom uspostavljen je Grad Mostar sa šest opština. Na osnovu ovog sporazuma dopunjen je Ustav Federacije BiH. Radi se o amandmanu XVI o gradskim vlastima, prema kojem "...za područje dvije ili više opština koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave". Ovim amandmanom na Ustav definisane su i osnovne nadležnosti grada, koje obuhvataju:

– finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonom;
– zajedničku infrastrukturu;
– urbanističko planiranje;
– javni promet i
– druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno opštine.

Na osnovu navedenog amandmana u Federaciji BiH su kantonalnim ustavima osnovana dva grada kao jedinice lokalne samouprave: Grad Mostar sa šest općina i Grad Sarajevo sa četiri općine u njegovom sastavu.

Teritorijalna organizacija

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Kantona Sarajevo, Grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i sjedište Kantona Sarajevo. U procesu transformacije političkog sistema Bosne i Hercegovine na prostoru Sarajeva osnovana su tri nivoa vlasti: opštinska, gradska i kantonalna. U Kantonu Sarajevo, ustavom Kantona osnovan je Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave koju čine četiri općine.[3] Time je nakon administrativne podjele jedinstvenog prostora grada međuentitetskom linijom razgraničenja izvršena redukcija jedinstvenog urbanog prostora, na način da su općine Ilidža i Vogošća ostale izvan sastava Grada Sarajeva kao jedinice lokalne samouprave.

[3] U Kantonu Sarajevo općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave. Ustav Kantona Sarajevo. Amandmani I, II i XII.

Institucije grada

Grad Sarajevo ima specifičnu institucionalnu strukturu. Ta specifičnost se ogleda u načinu konstituiranja gradskih organa. Organi Grada Sarajeva su Gradsko vijeće, gradonačelnik, Gradski savjet i Gradska uprava. Gradsko vijeće sastoji se od 28 vijećnika. Svako općinsko vijeće općina koje čine grad bira sedam delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika, s tim da pripadnicima konstitutivnih naroda i ostalih pripada najmanje 20% mjesta u Gradskom vijeću, bez obzira na izborne rezultate. Gradonačelnika bira Gradsko vijeće. Postojeći model izbora gradskih organa bitno reducira njihovu legitimnu demokratsku osnovu.

Model organizacije i zakonske pozicije Grada Sarajeva u cjelini nema komparativno uporište u organizaciji glavnih gradova zemalja okruženja. Institucionalna organizacija grada je u mnogim aspektima suprotna načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. To se prije svega odnosi na činjenicu da građani Grada Sarajeva nemaju mogućnost neposrednog izbora svojih predstavnika u Gradskom vijeću kao najvišem organu odlučivanja o pitanjima iz nadležnosti grada. Osnivanjem grada na prostoru četiri općine reducirana je njegova urbana cjelina. Ovakvom teritorijalnom organizacijom izgubljena je njegova teritorijalna, kulturna i ekonomska cjelovitost. Sarajevo kao "grad u Kantonu" ima znatno ograničene nadležnosti u vršenju javnih poslova. Kanton Sarajevo kao federalna jedinica na osnovu Ustava Federacije BiH obavlja većinu nadležnosti koje je imao Grad Sarajevo. U odnosima između općinskih, gradskih i kantonalnih vlasti često je prisutan problem nejasne podjele nadležnosti.

Zaključna razmatranja

Gradovi su u sociološkom poimanju složena, urbanizirana i višefunkcionalna naselja. Gradovi su se kroz historiju razvijali kao autonomne organizacije sa vlastitim političkim i upravnim ustanovama. Veliki gradovi u savremenom svijetu postaju univerzalni oblici života. Privredna preduzeća, društveni autoriteti i političke institucije suverene državne vlasti su koncentrisani u glavnim gradovima. Grad nije u stanju obavljati svoje funkcije ako ne stvori institucionalnu strukturu koja može usmjeravati energiju koja stoji na raspolaganju savremenom čovjeku. Iz navedenih razloga u svim sistemima lokalne samouprave veliki gradovi imaju poseban samoupravni status i širu autonomiju u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave. Poseban ustavni

i zakonski status u svim evropskim zemljama i zemljama okruženja imaju glavni gradovi.

Komparativnom analizom organizacije lokalne samouprave u zemljama okruženja dolazimo do spoznaje da su svi glavni gradovi kao jedinice lokalne samouprave uspostavljeni ustavom države. Na temelju posebnog značaja i ustavom određenog statusa sve države imaju posebne zakone o glavnom gradu, ili je u okviru zakona o lokalnoj samoupravi posebno uređena organizacija lokalne samouprave u glavnom gradu. U državama koje imaju dvostepeni sistem teritorijalne organizacije lokalne samouprave glavni gradovi na temelju posebnog zakonskog statusa objedinjuju funkcije i nadležnosti obje razine i pod direktnom su supervizijom centralne državne vlasti (Zagreb). Nadležnosti glavnih gradova su u pravilu šire od drugih gradskih samoupravnih jedinica. Obuhvataju sve javne poslove od interesa za stanovništvo grada, kao i posebne nadležnosti dodijeljene gradu ustavom i zakonom. Javne poslove iz nadležnosti grada autonomno vrše organi grada. S aspekta odnosa izvršne i zakonodavne vlasti najznačajniji organ odlučivanja o svim pitanjima iz nadležnosti grada jeste Gradska skupština, kao predstavničko tijelo neposredno izabrano od strane građana, na slobodnim, tajnim i demokratskim izborima. Gradonačelnici kao nositelji izvršne vlasti objedinjuju političko-izvršnu funkciju. S jedne strane gradonačelnici su glavni inicijatori razvojne politike iz nadležnosti grada, a s druge strane obavezni su da provode politiku koju usvoji Gradska skupština. Način izbora gradonačelnika je različit. U zemljama okruženja gradonačelnici se biraju neposredno od strane građana u izbornom procesu, kada se bira i gradska skupština (Ljubljana, Zagreb, Beograd). U pogledu teritorijalne organizacije uprave na području grada, glavni gradovi se razlikuju u modelima unutarnje teritorijalne organizacije, kao i u pogledu statusa subgradskih administrativnih jedinica. Te razlike su uvjetovane upravnom tradicijom, te specifičnim demografskim, prirodno-geografskim, teritorijalnim, infrastrukturnim, urbanim i socijalnim karakteristikama. I pored određenih razlika svi glavni gradovi osiguravaju jedinstvo gradske uprave na cjelokupnom teritorijalnom obuhvatu grada, a podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova između centralnih i subgradskih administrativnih jedinica (opština, gradskih četvrti) zasnovana je na načelu supsidijarnosti. Statutima gradova su definirani oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima iz nadležnosti grada (referendum, građanska inicijativa, javnost sjednica...), a najširi oblici građanske participacije ostvaruju se decentralizacijom lokalne samouprave kroz različite modele mjesne samouprave (gradske četvrti ili gradske opštine).

Nastanak i razvoj grada Sarajeva kao urbanog središta življenja ljudi odvija se od XV pa sve do savremenog doba na početku XXI stoljeća. U tom vremenu grad Sarajevo je razvio svoju jedinstvenu urbanu i komunalnu infrastrukturu, kao i teritorijalni obuhvat na cijelom urbanom prostoru. Sadašnja ustavna pozicija Grada Sarajeva nije situirana u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Organizacija lokalne samouprave u gradu Sarajevu, u smislu njegove autonomije u pogledu nadležnosti, potom teritorijalne organizacije i finansiranja, nije dobila ustavno-zakonska rješenja koja bi bila na temelju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Radi se o tome da je Kanton Sarajevo 1996. godine, činom svoga uspostavljanja na prostoru devet opština koje su upredratnom vremenu bile u sastavu grada Sarajeva, ukinuo grad Sarajevo. Kanton je prisvojio imovinu i nadležnosti grada Sarajeva pod svoju upravu. Gradu Sarajevu se trebaju vratiti njegove životvorne funkcije i autonomne djelatnosti kako bi kroz svoju institucionalnu strukturu bio sposoban da prenosi sadržaje i dostignuća ljudske civilizacije. U pogledu teritorijalne organizacije Grad Sarajevo treba obuhvatiti općine koje u prirodno-geografskom, privrednom i komunikacijskom pogledu pripadaju Gradu, a to su općine Ilidža i Vogošća. Određene nadležnosti u polju planiranja i uređenja urbanog prostora, izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture, osnivanja i upravljanja komunalnim djelatnostima i komunalnim ustanovama, stambene izgradnje, gradskog saobraćaja, privrede i turizma, osnivanja i razvoja ustanova kulture i fizičke kulture sa nivoa Kantona trebaju se prenijeti na Grad Sarajevo. Gradsko vijeće i Gradonačelnik grada Sarajeva imaju višestoljetnu tradiciju i prepoznatljivu identifikaciju građana sa svojim gradom. U institucionalnom pogledu izmjenom izbornog zakona građanima i građankama Grada Sarajeva, u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, potrebno je omogućiti neposredan izbor Gradskog vijeća i gradonačelnika. Promjena ustavno-pravnog i političkog statusa grada Sarajeva, na temelju izvedene naučne elaboracije u istraživanju, pretpostavlja društvenu aktivnost za izmjenu Ustava Kantona Sarajevo sa punim nadležnostima grada Sarajeva u oblasti urbanog, socijalnog i kulturnog razvoja.

Literatura i izvori

Donia, R. (2006). Sarajevo – biografija grada, Institut za istoriju, Sarajevo.

Pejanović, M., Domazet, A., Osmanković, J., i Sadiković, E. (2020). Sarajevo grad i regija u vremenu i prostoru. ANUBiH. Sarajevo.

Pejanović, Mirko (2021). Državnost BiH u XX i XXI stoljeću. University Press. Sarajevo.

Pejanović, Mirko, i Sadiković, Elmir (2012). Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. TKD Šahinpašić. Sarajevo – Zagreb.

Sadiković, E. (2014). Evropa regija – kohezijska politika EU i Zapadni Balkan. TKD Šahinpašić. Sarajevo.

Ustav Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije (UL) 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06. Preuzeto sa http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTAV, 17. 6. 2022.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Preuzeto sa https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc. 17.06.2022.

Statut Grada Sarajeva. Preuzeto sa https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05/Statut-Grada-Sarajeva.pdf, 2. 7. 2022.

Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99. Preuzeto sa https://www.zagreb.hr/statut-grada-zagreba/110, 5. 7. 2022.

Ustav Federacije BiH, Službene novine FBiH. Br. 13/97 – Amandmani II – XXIV. Preuzeto sa https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html, 14. 4. 2022.

Ustav Kantona Sarajevo, Sl. Novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 16/1997, 14/2000, 4/2001, 28/2004, 6/2013, 31/2017. Preuzeto sa https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html, 26. 4. 2022.

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 05/14. Preuzeto sa https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske, 23. 5. 2022.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 115/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html, 17. 6. 2022.

Zakon o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/19, 111/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_glavnom_gradu.html, 19. 5. 2022.

Zakon o gradu Ljubljana. Preuzeto sa https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obcina/mestna-uprava-mu-mol/prekrskovna-organa/mestno-redarstvo/zakonodaja/, 14. 5. 2022.

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/1, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20. Preuzeto sa https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu, 5. 7. 2022.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbija. Službeni glasnik, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 111/2021. Preuzeto sa https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html, 13. 6. 2022.